

Droit d'asile et nouvel ordre mondial - crispations sur la frontière : l'envers de la globalisation

The Right of Asylum and the New World Order. Tightening of the Borders : the Other Side of World Globalization

Sylvie Perras

Volume 25, numéro 1, 1994

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/703281ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/703281ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Perras, S. (1994). Droit d'asile et nouvel ordre mondial - crispations sur la frontière : l'envers de la globalisation. *Études internationales*, 25(1), 91–116.
<https://doi.org/10.7202/703281ar>

Résumé de l'article

The fail of communist ideology and the subsequent breaking up of the old empire has allowed an acceleration of the process of world wide exchange liberalization. Population flow adapts itself to the movement naturally, helped by the development of communications, transportation and transnational networks in different parts of the industrialized world. Conflicts, wars, human rights violations and non democratic Systems also contribute extensively to increase the south-north migratory pressures. This contemporary context has led the international community to consider international migrations to be a major threat to world stability and global security.

In this context, the right to seek and to enjoy a safe haven becomes a mere illusion. The survival of the right of *asylum* is linked to the recognition of the failure of the actual international System. The reality of today's refugee movement calls for new types of solidarities and cooperation which should be inspired by the principles of democracy and human rights protection.

Droit d'asile et nouvel ordre mondial

Crispations sur la frontière: l'envers de la globalisation

Sylvie PERRAS*

ABSTRACT — *The Right of Asylum and the New World Order. Tightening of the Borders: the Other Side of World Globalization*

The fall of communist ideology and the subsequent breaking up of the old empire has allowed an acceleration of the process of world wide exchange liberalization. Population flow adapts itself to the movement naturally, helped by the development of communications, transportation and transnational networks in different parts of the industrialized world. Conflicts, wars, human rights violations and non democratic systems also contribute extensively to increase the south-north migratory pressures. This contemporary context has led the international community to consider international migrations to be a major threat to world stability and global security.

In this context, the right to seek and to enjoy a safe haven becomes a mere illusion. The survival of the right of asylum is linked to the recognition of the failure of the actual international system. The reality of today's refugee movement calls for new types of solidarities and cooperation which should be inspired by the principles of democracy and human rights protection.

Après l'effondrement de l'empire soviétique et la disparition de la bipolarité idéologique, certains ont proclamé la fin de l'Histoire¹. Sur toile de fond de mondialisation des économies, dans un système international maintenant dominé par la seule idéologie du capitalisme, les migrations internationales se poursuivent à un rythme accéléré. Tout naturellement, le mouvement des populations s'ajuste sur celui des capitaux et des biens, défiant les frontières que les États-nations cherchent à maintenir à tout prix.

* Diplômée à la maîtrise en relations internationales de l'Université Laval. L'auteure tient à remercier le professeur François Crépeau du Département des science juridiques de l'Université du Québec à Montréal pour ses conseils professionnels et son soutien constant.

1. Francis FUKUYAMA, «Are we at the End of History», *Fortune*, 15 janvier 1990.

Par ailleurs, des conflits de toute sorte continuent à alimenter l'actualité internationale. Même l'Europe, qui se croyait depuis longtemps à l'abri, se trouve déchirée par l'explosion des revendications nationalistes. Des individus, victimes des violences qui sévissent un peu partout, continuent à affluer, à la recherche d'un avenir. Ces déplacements de population, d'une ampleur inégalée jusqu'à maintenant effraient. Réalité ou fantasme, le spectre de «l'invasion» est à nouveau brandi, légitimant, de ce fait, les réactions de repli.

Depuis quelques années déjà, les pays riches de la planète, inquiets de l'augmentation croissante des migrations internationales, désormais perçues comme une menace directe à la stabilité et la sécurité mondiale, ont entrepris de coordonner leurs politiques dans le domaine des migrations. Or, au départ, il nous semble que l'action est mal dirigée puisqu'elle se concentre sur la protection des souverainetés nationales. Les migrations internationales contemporaines révèlent, sans doute, les failles d'un ordre mondial inéquitable. Le problème des réfugiés s'inscrit dans une dynamique des droits de la personne et se cristallise de plus en plus sur le clivage Nord/Sud et sur le décalage Est/Ouest. La survie du droit d'asile dépend aujourd'hui de la reconnaissance de la faillite du système international actuel et de l'urgence d'un changement en faveur d'une redistribution équitable des richesses mondiales.

L'exil contemporain revêt un caractère polymorphe. La réalité socio-politique vécue par un nombre croissant de demandeurs d'asile permet de classer ces derniers dans plusieurs catégories : réfugiés politiques, victimes de conflits et de violations des droits de la personne, migrants économiques. Bien que la distinction juridique assure le cloisonnement entre ces différents concepts, le discours politique est volontairement réducteur en opérant un amalgame discret entre la problématique spécifique des réfugiés et celle plus large de l'immigration. Discours piégé qui permet, d'une part, le maintien d'une façade humanitaire, tandis que, d'autre part, la manipulation du glissement conceptuel autorise un tri minutieux des candidats à l'entrée sur le territoire.

La protection internationale du droit des réfugiés est assurée par la *Convention des Nations Unies relative au statut de réfugié de 1951 (Convention de Genève)*. De plus, la gestion étatique des migrations dans ce domaine précis est circonscrite par les lois et les conventions internationales relatives aux droits de la personne. Cependant, bien des efforts sont déployés dans la recherche de moyens d'éviter les obligations inhérentes à ces instruments juridiques.

Dans la démonstration qui suit, nous ne traiterons pas de l'asile diplomatique puisqu'il relève de principes autres que ceux qui nous intéressent ici. Nous nous concentrerons sur l'asile politique qui se situe au cœur même de la problématique contemporaine des réfugiés. L'objet de notre réflexion est une tentative d'analyse de l'interaction entre la prérogative des États d'accorder l'asile politique et le besoin de protection d'individus menacés, dans un cadre de globalisation et de libéralisation des échanges.

Nous brosserons d'abord un tableau de ce nouvel ordre mondial qui se profile et où la mobilité des personnes acquiert une importance critique. La problématique contemporaine des réfugiés s'inscrit dans ce contexte de migrations internationales, tout en conservant sa dimension propre. Les nouvelles conditions de cette mobilité entraînent des réactions qui se traduisent par des modèles inédits de coopération multilatérale. Nous étudierons donc les efforts déployés par les pays industrialisés dans leur tentative d'élaboration d'un régime international des migrations. Nous présenterons surtout les développements dans la Communauté européenne (CE) qui fait figure de précurseur en ce domaine. Nous verrons de quelle façon les mesures mises en place affectent le droit d'asile. Nous illustrerons nos propos en prenant exemple sur la situation en France et en Allemagne, tout en traçant un parallèle avec le Canada.

Dans un deuxième temps, nous verrons que les efforts de coopération révèlent les crispations sur la frontière qui caractérisent l'attitude des États-nations devant la crainte de la dissolution progressive de leur pouvoir régalien. La combinaison habile d'outils de non-entrée et d'outils d'isolement sert cette volonté de contenir les demandeurs d'asile potentiels à l'extérieur des territoires protégés. La fuite vers l'asile bute sur la frontière, dernier rempart de la souveraineté étatique. Au-delà, les États démocratiques, liés par leurs engagements internationaux et leur droit interne, doivent se soumettre aux exigences imposées par le respect des droits de la personne.

Les enjeux sont de taille, tant pour les États-nations que pour les individus. Nous ne prétendons pas apporter de solution précise, mais nous contenterons de présenter quelques variables importantes et d'esquisser de quelle façon leurs interactions pourraient servir l'objectif de l'instauration d'un nouvel ordre mondial plus équitable, dans lequel les valeurs de démocratie et de droits de la personne réintégreraient leur pleine signification.

I – L'émergence d'un nouvel ordre mondial

Conséquence du développement des transports et des communications et de l'établissement de réseaux dans les sociétés d'accueil, combinés à la résurgence de conflits de toutes sortes et à la persistance des violations des droits et libertés fondamentales dans maints pays, les pressions migratoires se sont accélérées sensiblement, partout dans le monde. La mobilité des personnes diffère de ce qu'elle était auparavant en ce que les conditions de l'exil, de même que les raisons sous-jacentes à la décision de partir, sont autres.

D'autre part, la disparition du géant communiste a déstabilisé le système international déjà affecté par les mutations suscitées par la globalisation et la libéralisation des échanges. La nécessité d'une coopération multilatérale entre les États du Nord, issue de la prise de conscience de l'accélération de la mobilité, s'inscrit donc dans un contexte en principe favorable à la libre circulation des personnes. La tangente restrictive qui caractérise cette concertation révèle cependant l'obstination des États-nations à refuser un

aspect de la doctrine économique qu'ils endossent. Contrôle des migrations et suppression des flux de réfugiés deviennent donc les leitmotivs de la coopération au Nord.

A — La mobilité des personnes : nouvelles conditions, nouvelles réactions

Les conditions contemporaines de la mobilité des personnes procèdent de l'écart insoluble entre sous-développement, absence de démocratie et violations des droits et libertés fondamentales. La prise en compte de ces variables déterminantes dans l'élaboration de mesures destinées à contrôler les flux migratoires est la seule réponse susceptible de permettre la résorption des migrations dans une perspective à long terme. Nous verrons cependant que l'augmentation des flux migratoires a engendré des réactions protectionnistes dans les États du Nord, nous éloignant ainsi d'une solution efficace.

1. Conditions actuelles de la mobilité des personnes

Les migrations internationales constituent une caractéristique permanente du système international. Depuis toujours, les déplacements de populations révèlent les situations économiques et politiques qui affligent certaines sociétés. L'Europe et l'Amérique n'ont aucunement échappé à cette réalité. Ce qui surprend aujourd'hui n'est pas tant la persistance de ces mouvements, mais leur ampleur et leur nature.

La Deuxième Guerre mondiale et la reconstruction européenne qui a suivi, ont engendré de nouveaux modèles migratoires. Deux courants, l'un économique pour répondre aux besoins de main-d'œuvre et l'autre humanitaire, ont alimenté la fluidité des déplacements humains à l'échelle planétaire. De plus, la vague de décolonisation a inauguré un mouvement de va-et-vient des anciennes colonies vers les métropoles, perpétuant ainsi les liens tissés au temps de la colonisation.

La première crise pétrolière du début des années 70 marque la fermeture des frontières européennes à l'immigration de main-d'œuvre. Cette décision entraînera conséquemment la sédentarisation imprévue de nombreux travailleurs « temporaires ». Le phénomène migratoire, à l'origine conjoncturel, se transforme ainsi en donnée structurelle des sociétés d'accueil et des relations économiques et politiques internationales².

À la même époque, le mouvement des réfugiés s'accroît, conséquence du jeu de la guerre froide par pays interposés qui fait rage au Sud. La bipolarité idéologique participe à l'accentuation du différentiel de développement qui prévalait déjà dans l'ordre international. Jusqu'alors, le droit des réfugiés était réservé aux personnes ethniquement et politiquement reliées à

2. C. BOLZMAN, A. JACQUES, G. JACQUES, A. MENETREY, « Asile et immigrations », *La forteresse européenne et les réfugiés*, Lausanne, Éditions d'en bas, 1985, p.68.

leur communauté de destination³. La composition plus hétérogène des flux confrontera les sociétés d'accueil à des situations qu'elles n'avaient pas anticipées.

La fin de la guerre froide a suscité l'espoir avec le retrait des grandes puissances de ces continents ravagés. Cependant, le Sud est de plus en plus laissé en marge de la «civilisation» et de la «modernité» et l'Est se débat avec les conflits ethniques et nationalistes. La violation des droits fondamentaux persiste en maints endroits. Le nouvel ordre mondial, s'il en est, surgit des ruines de la guerre froide, mais semble davantage enclin à consolider les inéquités d'un système en maintenant ces pays dans un rôle de vassaux obligés.

Cet amalgame complexe de facteurs préside à la configuration des flux contemporains, favorisés par le développement des communications et des transports. Devant cette réalité mouvante, il importe de repenser les instruments dessinés en d'autres temps pour répondre à d'autres problèmes. La situation contemporaine exige une nouvelle perspective que les pays du Nord ne semblent pas encore prêts à reconnaître. Le discours politique tend de plus en plus à dissoudre les différences catégorielles en assimilant la majorité des migrants à des «réfugiés économiques» qui abusent des systèmes généreux du Nord. Dans la réalité, ce n'est pas tant la dissolution de la frontière entre ces catégories, mais plutôt l'appartenance à plusieurs catégories à la fois qui fait la particularité des mouvements contemporains. En faisant abstraction de cette pluriappartenance, les États occultent la distinction juridique toujours actuelle entre ces catégories.

a) La problématique contemporaine des réfugiés

Dimension particulière des flux migratoires, la problématique contemporaine des réfugiés s'inscrit indéniablement dans une dynamique Nord/Sud. Un Sud, cependant, de plus en plus rejoint dans sa perdition et son chaos par certains éléments à l'Est libérés du régime communiste. En fait, le problème des migrations caractérise un déplacement des populations des pays pauvres et de plus en plus délabrés vers les pays riches et développés où persistent quelques bribes d'espoir. La dégradation des conditions de vie dans les pays en voie de développement, le constat d'échec des «trente glorieuses» dans l'hémisphère sud, joint à la triste réalité socio-économique qui afflige les anciennes républiques soviétiques sont autant de facteurs qui alimentent en permanence le mouvement d'exil. À ces conditions s'ajoutent une recrudescence des conflits et guerres de toutes sortes, jointe à la prégnance, dans plusieurs pays, de régimes politiques peu soucieux des droits de la personne.

Bien que les pays riches n'accueillent qu'une infime portion des millions de réfugiés répandus à travers le monde, leur difficulté à absorber les flux croissants de demandeurs d'asile a provoqué une «crise de l'asile». Le problème des réfugiés se confond de plus en plus avec celui des migrations en

3. James C. HATHAWAY, «The Emerging Politics of non-entrée», *Refugees*, Décembre 1992, p.41.

général. Migrants et réfugiés proviennent des mêmes zones géographiques et partagent de semblables caractéristiques culturelles ou physiques. De plus, les migrants économiques utilisent de plus en plus l'institution de l'asile dans les pays occidentaux afin d'obtenir un droit d'entrée. Cette perversion du système de l'asile s'explique en Europe par la persistance des facteurs d'attraction malgré la fermeture des frontières à l'immigration de main-d'œuvre décrétée au milieu des années 70. Cette décision politique ne s'est pas traduite dans les faits par un arrêt réel de l'immigration.

Ce détournement de l'institution par de « faux réfugiés » s'explique également par la conception erronée entretenue par nombre de pays occidentaux face aux réfugiés *de facto*. De plus en plus de demandeurs d'asile sont refusés parce qu'ils sont identifiés à de simples migrants économiques. Les administrations nationales interprètent de façon plus restrictive la définition de réfugié au sens de la Convention de Genève. Les organisations humanitaires quant à elles, soutiennent que la majeure partie des demandeurs d'asile sont en fait de vrais réfugiés⁴. Selon elles, le simple fait de leur nationalité devrait suffire à dissiper le doute sur la pertinence de leur requête. La situation politique et celle des droits de la personne qui prévalent dans ces pays parlent d'elles-mêmes.

b) De la définition de la Convention de Genève

Le règlement du problème des réfugiés demeure conditionné par la *Convention des Nations Unies relative au statut de réfugié*. Élaboré à la fin de la Deuxième Guerre mondiale, cet instrument humanitaire se voulait une réponse à la situation particulière de l'Europe de 1945, d'où les limites géographiques et temporelles imposées par la Convention.

La définition de réfugié relevait d'un concept tout à fait politique, influencé par la bipolarité naissante. Il en résulta un blocage de la migration européenne sur des bases politiques. La prédominance du concept de persécution dans la définition conduira à l'exclusion du pays d'origine dans la recherche de solutions, même humanitaires, au problème des réfugiés. Au contraire, les réfugiés deviendront rapidement des enjeux de relations internationales à des fins de propagande et de résistance. Ultérieurement, les modifications apportées par le Protocole de New-York de 1967 élimineront les restrictions temporelles et géographiques. Puis, la Convention de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) de 1969, permettra d'ajouter à la notion de persécution d'autres motifs politiques et encouragera ainsi un certain dialogue avec le pays d'origine en faveur du rapatriement volontaire.

La notion de frontière telle qu'héritée du système international fondé sur la juxtaposition d'États-nations sert de fondement au concept de migration. Pourtant, au Sud, et surtout en Afrique, les frontières physiques n'ont pas nécessairement de corollaire dans la réalité sociale. De plus, dans maints pays

4. Lord MACKIE of BENSHE, *Rapport sur l'arrivée des demandeurs d'asile dans les aéroports européens*, Conseil de l'Europe, Doc. 64990, 2 septembre 1991, p. 12.

soumis aux aléas climatiques, économiques ou politiques, le mouvement est positif. « Cette aptitude à la libre mobilité joue un rôle de protection et d'équilibre. Le drame aujourd'hui responsable des nouveaux archipels de la misère, ce n'est pas le mouvement mais son blocage. Le déracinement ne naît pas du déplacement mais du fait que ce déplacement soit dévié vers des destinations sans retour, sans avenir et sans liberté⁵. »

Au niveau international, la frontière détermine la qualité de réfugié puisque la reconnaissance de ce statut est subordonnée à sa transgression. Or, aujourd'hui, la notion même de frontière se trouve progressivement dissoute par l'interaction de facteurs externes à l'État-nation. Le développement des communications et des modes de transports et la formation de réseaux transnationaux facilitent la libre circulation vers des territoires de plus en plus éloignés géographiquement et culturellement. Par ailleurs, la tendance à la globalisation des échanges oblige à une abdication partielle des souverainetés nationales au profit d'acteurs non étatiques économiques et financiers.

Selon Jean-Christophe Rufin, l'extension aux conflits du Sud du statut de réfugié, tel que défini par la Convention, s'est traduite dans les faits par l'instauration d'une version « tropicale », opposée à la version européenne. Selon cette dernière, le statut de réfugié, accordé sur une base individuelle, détermine une étape migratoire temporaire permettant d'échapper à un danger dans son pays d'origine, et qui aboutit dans l'installation définitive dans un nouveau pays d'accueil.

Dans la version « tropicale », le statut est d'abord la conséquence du franchissement d'une frontière internationale mal adaptée à la réalité sociale. Les déplacements internes n'autorisent pas la reconnaissance internationale de la qualité de réfugié, indispensable pour recevoir l'aide⁶. La « meilleure » protection, synonyme de dépendance et de déracinement, qu'offre le statut « tropical » réside dans l'enfermement dans un camp. Outre cette protection, le concept de « non-refoulement », intégré à la Convention de Genève, peut donner lieu à l'octroi d'un asile temporaire, sorte de piège juridique qui ne réussit qu'à pérenniser la condition de déraciné du migrant.

La migration, au départ réaction naturelle de survie, se trouve bloquée par le système et conduit à la formation de poches de déracinés importantes et menaçantes pour la stabilité des régions touchées. L'instabilité engendrée localement déborde de plus en plus de ses limites géographiques. Bien que l'on s'inquiète au Nord des problèmes suscités par la « crise de l'asile », la grande majorité des réfugiés demeure confinée aux régions environnantes à leur pays d'origine, affectées elles aussi par maintes difficultés. La nécessité d'un régime international des migrations adapté à la réalité contemporaine des réfugiés, est donc indéniable et urgente. C'est la structure même du système international qui doit être repensée et reformulée.

5. Jean-Christophe RUFIN, *L'Empire et les nouveaux barbares. Rupture Nord/Sud*, Paris, Éditions Jean-Claude Lattès, 1991, p.66.

6. Jean-Christophe RUFIN, *ibid.*, p.68.

2. Coopération multilatérale : une réaction aux pressions migratoires

La coopération multilatérale qui s'amorce au milieu des années 80 sous les auspices du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) cherche à appréhender toutes les facettes de la problématique migratoire. Pourtant, les développements ultérieurs déboucheront sur l'instauration de mesures de plus en plus restrictives à l'accueil dans les pays du Nord, sans trop s'attarder aux motifs qui incitent à l'exil.

Malgré tout, le problème de l'asile demeure réel au Nord. Cheminant péniblement vers une restructuration de leurs économies, au détriment d'un nombre croissant de chômeurs et d'exclus sociaux de toutes sortes, les pays développés sont contraints à une rationalisation de leurs dépenses. La pression migratoire sur l'institution de l'asile induit un engorgement coûteux du système pour les administrations nationales, qui mène à l'inefficacité du mécanisme. L'incapacité des autorités de renvoyer les demandeurs déboutés, mais qui ont réussi dans l'intervalle leur intégration au milieu d'accueil, fait perdre son sens à la reconnaissance des «vrais réfugiés».

L'augmentation de l'immigration en provenance du tiers-monde aura donné naissance à deux conséquences importantes : des politiques plus restrictives en la matière et l'augmentation de la xénophobie. Le décalage entre le discours politique plus restrictif face à l'abus du système et la réelle incapacité des gouvernements à restaurer l'ordre contribue à alimenter la peur de l'autre, de l'envahisseur. De plus la montée des mouvements d'extrême-droite en Europe, particulièrement en France et en Allemagne, vient renforcer cette idée d'un resserrement nécessaire des contrôles à l'entrée. Le spectre de l'invasion du Sud ressurgit avec son corollaire inséparable : le racisme.

Dans le contexte actuel de l'exaltation de l'idéologie du relativisme culturel, la Nation renie ce qui la confronte : la différence. Cependant, les sociétés sont désormais multinationales. On ne peut plus faire abstraction des diasporas qui s'affichent partout de plus en plus fortes, on ne peut plus ignorer ces migrants et réfugiés venus «d'ailleurs» et qui appartiennent désormais à la société civile. Ici, les sursauts de l'État-nation pour protéger sa supposée intégrité originelle butent sur les limites qu'impose l'édifice des droits de la personne dans les démocraties occidentales modernes.

Le droit des réfugiés étant protégé par un instrument international qui relève spécifiquement du domaine des droits de la personne, il devient difficile aux États de se soustraire aux obligations qu'ils ont préalablement acceptées. Les gouvernements doivent donc composer avec le respect de leurs engagements et les pressions de factions nationales qui revendiquent, en paroles et de plus en plus en gestes, la préservation de la Nation, ce qui ne peut se faire qu'au détriment de la Cité. L'élaboration d'un régime international des migrations ne peut ignorer une redistribution inévitable des richesses et des responsabilités. Selon Jonas Widgren⁷, trois éléments s'avèrent indispen-

7. JONAS WIDGREN, «Europe and Migration in the Future», *Refugees and International Relations*, Oxford, Clarendon Press, 1990, p.61.

sables : dans une perspective à long terme, s'attaquer aux causes premières du problème des réfugiés ; maintenir des politiques libérales relatives aux réfugiés tout en les accompagnant d'un nouveau système de partage des responsabilités et d'aide aux pays de premier asile ; prévoir le développement de zones de libre circulation.

a) *Le temps de la concertation*

La véritable prise de conscience a débuté en 1985 en Europe, alors que les changements du modèle migratoire prévalant jusqu'alors sont apparus irréversibles. Pour la première fois, la proportion traditionnelle d'immigration de travail par rapport à une immigration humanitaire et sociale (réfugiés, réunification des familles) était inversée. Le nombre de demandeurs d'asile dépassait désormais celui des travailleurs étrangers admis légalement.

La reconnaissance politique de cette mutation, tant en Europe qu'en Amérique et en Australie, a suscité le besoin de coopération multilatérale. À la demande européenne, un mécanisme consultatif intergouvernemental (Consultations informelles) destiné à se pencher sur les questions de l'asile, des réfugiés et de l'immigration a donc vu le jour avec la participation du HCR. Ces consultations informelles entre 16 gouvernements ont permis de définir trois grandes orientations de la stratégie commune : garantir, dans la mesure du possible, la libre circulation ; réduire les causes à l'origine des mouvements forcés ; harmoniser à long terme les politiques et les activités des différents pays relativement à la maîtrise des mouvements de personnes⁸.

De son côté, le HCR redéfinissait ses priorités de façon à privilégier désormais le partage des responsabilités et la régionalisation (rapatriement volontaire et réinsertion locale). Deux solutions qui se voulaient les meilleures réponses face à la crise de dimension internationale, tant pour les pays d'accueil à la capacité limitée, que pour les réfugiés eux-mêmes⁹. Parallèlement, l'institution de l'asile dans les pays signataires de la Convention de Genève demeurerait ouverte afin de venir en aide à ceux qui ne pourraient se prévaloir de solutions locales. Les États occidentaux réitéraient leur volonté de maintenir leurs obligations humanitaires dans maints forums et cet engagement a été inséré dans tous les accords visant à la formulation d'une politique d'immigration commune dans le cadre de la CE¹⁰.

L'importance nouvelle des enjeux d'immigration et de réfugiés a entraîné une prolifération de tribunes multilatérales, ce qui suppose une très grande coordination de façon à sauvegarder l'efficacité de ces mécanismes. Ceux-ci se sont formés au gré de trois configurations différentes selon les pays impliqués

8. Consultations intergouvernementales sur les politiques d'asile, de réfugié et de migration en Europe, Amérique du Nord et Australie, *Orientation de la consultation multilatérale*, Niagara on the Lake, 29-30 juin 1992, p.5.

9. Jonas WIDGREN, *op. cit.*, p.53.

10. Martin BANGEMAN, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le droit d'asile*, Commission des Communautés européennes, Bruxelles, 11 octobre 1991, p.3.

et selon leurs objectifs communs¹¹. Un premier modèle regroupe des pays concernés par la problématique des migrations au sein des États nouvellement démocratisés de l'Europe centrale et orientale. Un deuxième groupe est constitué des pays d'accueil de l'OCDE qui désirent établir une coopération en matière d'asile et de migrations. La troisième configuration réunit les pays de la CE et du Groupe de Schengen¹².

Les Consultations informelles constituent un véritable lien entre les groupes des pays non européens et l'Europe communautaire. Cette dernière se démarque comme chef de file dans le domaine. Les travaux qui ont cours dans cette enceinte sont donc déterminants pour l'élaboration d'un éventuel régime des migrations internationales.

b) Ouverture ou contrôle ?

L'année 1985 correspond également au début des discussions qui mèneront au passage de l'union économique à l'unification politique des douze États membres de l'Europe communautaire. L'Acte Unique qui en résulte, exprime la volonté commune de coopérer pour favoriser la réalisation de ce projet d'importance. Cette étape vers l'union politique est décisive dans le cadre qui nous intéresse parce qu'elle autorise et même exige l'abdication partielle des souverainetés nationales en faveur d'une structure communautaire. Abdication difficile lorsqu'elle touche au contrôle des frontières intérieures et, par ricochet, à l'identité nationale des États-nations membres de la CE.

L'article 8 de l'Acte Unique stipule que tous les efforts devront être déployés pour favoriser la liberté de mouvement : « la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions du présent traité ». L'éventualité de la disparition des frontières internes et de la libre circulation des personnes au sein de l'entité communautaire fera naître la crainte d'un « déficit de sécurité ». Cette inquiétude engendrera de nouvelles solidarités (entre corps policiers, fonctionnaires, etc.) qui analyseront certains aspects du problème¹³.

11. Enceintes internationales existantes (domaine d'activités entre crochets) : Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire et Sous-Comité sur la protection du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), [réfugiés], Conseil, comité exécutif et séminaires de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), [migrations], Groupe de travail sur les migrations et Groupe d'observation permanent de la migration (SOPEMI) de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), [migrations], Conseil de l'Europe et le Comité d'experts *ad hoc* pour les aspects légaux de l'asile territorial, des réfugiés et des apatrides (CAHAR), [réfugiés], Comité européen pour la migration, [migrations], Processus de Vienne, [mouvement est/ouest], ministres de l'immigration et groupes connexes de la Communauté européenne (CE), Groupe Schengen et Groupe de coordination de l'initiative des pays nordiques, [droit d'asile et contrôle des frontières], Groupe de l'initiative des pays d'Europe centrale, [migrations], Processus de Berlin, [immigration illégale], Consultations informelles, [politiques d'asile et de réfugiés, migrations]. Pour de plus amples détails voir Consultations intergouvernementales sur les politiques en matière d'asile, de réfugié et de migration en Europe, Canada et Australie, *op. cit.*, note 8, pp.3-4.
12. Consultations intergouvernementales sur les politiques en matière d'asile, de réfugié et de migration en Europe, Amérique du Nord et Australie, *op. cit.*, note 8, pp.6-7.
13. Didier BIGO, « L'Europe de la sécurité intérieure », *L'Europe des polices et de la sécurité intérieure*, Paris, Éditions complexe, 1992, p.29.

Divers groupes ont donc été mis en place dans la foulée de l'Acte Unique. Certains, déjà existants tels le groupe «Pompidou» et le groupe «Trevi», ont vu leurs mandats adaptés aux réalités de l'Europe communautaire sous l'effet d'un dynamisme nouveau. Les enceintes officielles côtoient des regroupements, plus ou moins formels, de fonctionnaires nationaux. Certains se limitent à quelques pays européens alors que d'autres s'étendent hors du champ de la CE et même de l'Europe¹⁴. La prolifération de groupes qui s'occupent des mêmes enjeux, mais selon une perspective propre à leurs ministères d'attache (Justice, Intérieur, Renseignements), a bureaucratisé une démarche hautement politique. L'opacité qui entoure ces activités, l'apparente absence de coordination entre ces groupes et le maintien à distance des Parlements dans les décisions et orientations choisies ont mené au «déficit démocratique» inhérent à cette démarche davantage intergouvernementale que communautaire dans un domaine étroitement lié aux droits de la personne.

Ainsi, plusieurs enjeux, au départ non liés, se trouveront réunis par une idéologie globalisante cherchant sa propre justification. Terrorisme, trafic de drogues et criminalité côtoieront désormais les enjeux d'immigration illégale et de réfugiés politiques, ces derniers étant associés, sans plus de discernement, aux criminels de toutes sortes. Les discours politiques et les attitudes à l'égard des demandeurs d'asile expriment cette perception qui justifie le «déficit d'hospitalité» qui accompagne les mesures adoptées en prévision d'une politique commune du droit d'asile¹⁵.

Selon Didier Bigo, l'évolution vers l'union politique dans un contexte dominé par la problématique des migrations «incontrôlables» a autorisé la construction du «champ de la sécurité intérieure» en Europe, afin de maintenir le contrôle de l'accès au territoire. Plusieurs concepts exigent, dans le cadre communautaire, une actualisation : souveraineté, citoyenneté, rapports État/individus, nouvelles solidarités, etc. Si ces reformulations s'effectuent sans les citoyens concernés, elles risquent de se caractériser par un «déficit démocratique». De même, les ententes intergouvernementales qui usurpent la

14. Enceintes européennes (entre parenthèses, date de création et domaine d'application initial et entre crochets, le mandat adapté) : Groupe Pompidou (1971, trafic de stupéfiants), [champ de la sécurité intérieure], Groupe Trévi (1975, terrorisme), [Trevi I : terrorisme, Trevi II : techniques policières, hooliganisme, maintien de l'ordre public, Trevi III : criminalité et drogue, Trevi IV : mesures compensatoires à la libre circulation], Club de Vienne (1979, antiterrorisme), [immigration clandestine, réfugiés d'Europe centrale et orientale], Groupe Quantico (1979, terrorisme croate), [diasporas mondiales porteuses de risque terroriste], Club de Berne (1971, Moyen-Orient, diasporas et États terroristes), [méthodes policières, menaces], Conseil de l'Europe (1977, immigration, terrorisme et circulation des personnes), [problèmes juridiques et droits de l'Homme], Groupe ad hoc immigration de la CE (1986, libre circulation : visas, asile, franchissement des frontières), Groupe des coordonnateurs Libre circulation de la CE (1988, terrorisme, drogue, coopération policière, grande criminalité, mesures compensatoires à la libre circulation entre les Douze), [lors de la Convention de Rome en 1990 : postes frontières avec les pays tiers, le petit trafic frontalier et la création d'une liste de personnes non autorisées dans la CE]. Pour plus de détails, voir Didier Bigo, *op. cit.*, pp. 48-55.

15. Didier Bigo, *ibid.*, p. 11.

concertation communautaire, en faisant fi des institutions démocratiques communautaires comme le Parlement européen, menacent de court-circuiter les innovations convenues entre les Douze.

Cet amalgame d'enjeux sensibles pour la sécurité intérieure entraînera de fâcheux dénouements pour l'élaboration d'une politique de l'asile commune. Malgré la concertation communautaire, ou à cause d'elle, la protection des réfugiés se voit de plus en plus érodée. L'utopie d'une protection universelle des réfugiés s'estompé devant la prégnance d'une vision très intérieure des problèmes, qui incite plutôt à une fermeture inquiétante des frontières, qu'à une politique d'asile libérale ; « Il faudrait pouvoir convaincre qu'une politique contraire à l'évolution des flux transnationaux ne peut que déboucher sur des logiques répressives et sur la dimension « innommable » des rafles, des camps... que notre mémoire collective voudrait voir consigner au seul cas extrême du nazisme¹⁶. »

B — Vers une politique commune de l'asile : contrôle des migrations et suppression des flux de réfugiés

Face à la mobilité accrue des personnes, les États désirent resserrer les contrôles à l'entrée. Cette gestion des flux s'applique difficilement aux réfugiés, à cause de la volatilité des mouvements d'exil, qui les rend incontrôlables, et de la protection internationale et nationale dont ils jouissent (*Convention de Genève, Déclaration universelle des droits de l'Homme, Convention européenne des droits de l'Homme*). D'où la nécessité d'empêcher l'accès au territoire. C'est donc à la mise en place de mesures hypocrites et restrictives que nous assistons, dans un cadre européen et occidental.

Débutée dans le contexte de l'Europe des Douze, la démarche vers l'élaboration d'une politique commune a emprunté diverses avenues. Des enceintes plus restreintes ont présidé aux premiers développements. Ainsi l'Accord de Schengen est-il conclu entre un nombre limité de pays avec l'idée de s'élargir progressivement à l'ensemble de la CE¹⁷. D'autre part, des discussions se poursuivent avec des pays hors de la CE désireux d'harmoniser leurs politiques avec celles de l'Europe communautaire. Les Consultations informelles servent de forum à cet égard. Ces travaux ont une incidence importante sur les demandeurs d'asile, sans pour autant modifier l'institution elle-même.

Dans les milieux gouvernementaux, on persiste à maintenir la distinction entre asile, en tant que droit et défi humanitaire, et immigration, en tant que phénomène économique¹⁸. Dans les faits cependant, la survie du droit d'asile est menacée par les mesures restrictives qui visent l'immigration illégale. En

16. Didier BIGO, *op. cit.*, p.91.

17. Commission des Communautés européennes, Background Report, *Immigration and Asylum*, Londres, 10 mars, 1992. Voir aussi : Conseil des Communautés européennes, Secrétariat général, *Conclusions de la réunion des ministres chargés de l'immigration*, Londres, 30 novembre 1992.

18. Martin BANGEMAN, *op. cit.*, p.2.

Europe comme en Amérique, la « crise de l'asile » induit une désintégration progressive de la protection des demandeurs d'asile. Les États liés par la Convention de Genève, incapables de se soustraire à leurs obligations, cherchent différentes façons d'y échapper. La solution la plus évidente réside dans l'épuisement des flux. Pour James Hathaway, les actions gouvernementales s'orientent dans cette direction en remplaçant subtilement le concept de non-refoulement, pierre angulaire du droit international des réfugiés (article 33 de la Convention de Genève) par celui de non-entrée. La peur des nombres et, surtout des différences, motiverait ce glissement conceptuel¹⁹. Dans les pages qui suivent, nous tenterons de démontrer comment ce concept de non-entrée se concrétise et de quelle façon le droit d'asile dans les différents espaces nationaux s'en trouve altéré.

1. De la criminalisation du réfugié et du demandeur d'asile

Les discours politiques en Europe comme au Canada tendent à opérer une confusion entre réfugiés, immigrants illégaux et criminels, ce qui autorise un meilleur filtrage à l'entrée. Cette perception globalisante des dangers qui menacent l'entité nationale ne peut que porter préjudice aux vrais réfugiés. Ceux-ci, au même titre que les immigrants (clandestins ou non), sont vite identifiés, dans l'imaginaire collectif, aux criminels, aux terroristes et aux trafiquants de drogue.

Les nouvelles dispositions juridiques qui autorisent l'échange d'information et la prise d'empreintes digitales et de photos des demandeurs d'asile trahissent cet amalgame entre catégories dissemblables. Étant donné le danger d'effondrement qui guette les systèmes nationaux de reconnaissance de statut de réfugié, on peut comprendre la nécessité d'un meilleur filtrage à l'entrée. Cependant, la constance avec laquelle les différents gouvernements assimilent les demandeurs d'asile aux criminels et aux clandestins ne peut qu'aboutir à l'érosion progressive du support public dans les communautés d'accueil. On condamne trop souvent les candidats à l'asile, sans se préoccuper du réel besoin de protection qui peut être à l'origine de leur fuite.

Construit sur cette logique globalisante, le premier traité multilatéral à prendre forme, l'Accord de Schengen, s'est élaboré, non pas dans le cadre de l'Europe communautaire, mais dans un contexte plus restreint. Selon Jacqueline Costa-Lascoux, Schengen se voulait, au départ, un laboratoire expérimental pour échafauder les premières fondations d'un processus communautaire dans le domaine des droits des personnes. Cet espace expérimental devait progressivement s'élargir à la communauté des Douze. « Schengen est à la fois une démarche intergouvernementale, la projection d'une déségmentation de l'espace et un rêve de liberté de mouvements. Mais qu'en est-il advenu dans la réalité socio-institutionnelle²⁰ ? »

19. James C. HATHAWAY, *op. cit.*, pp.40-41.

20. Jacqueline COSTA-LASCOUX, « Vers une Europe des citoyens », *Logiques d'État et migrations*, Paris, Éditions Kimé, 1992, p.283.

L'objectif des cinq pays initiateurs, la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg, la France et l'Allemagne (l'Italie, puis l'Espagne et le Portugal se sont joints plus tard au groupe d'origine), visait la réglementation de l'admission et de la circulation des personnes, y compris les réfugiés dans leur territoire commun²¹. Le traité accompagne l'élimination des frontières intérieures par un renforcement des contrôles communs sur la frontière extérieure, une politique commune de visas et finalement la répartition de la compétence relativement à l'examen des demandes d'asile. Dans ce dernier cas, sept critères précis permettent de déterminer quel État assume la responsabilité du traitement de la demande.

La Convention d'application de l'Accord porte également sur les aspects de coopération policière et judiciaire et prévoit la mise sur pied d'un système informatique partagé (sis) pour favoriser l'échange d'information. Toutes les questions de sécurité peuvent être abordées dans ce cadre : extradition, contrôle des armes à feu, des stupéfiants, demande d'asile, etc. Dans ce dernier cas, par ces pratiques on cherche à mettre fin au phénomène des réfugiés en orbite.

Par ailleurs, la libre circulation est acceptée au sein de l'espace Schengen pour des séjours de trois mois et moins, et ce pour toutes les personnes, indépendamment de leur nationalité d'origine. Le problème apparaît pour les séjours plus longs, alors que les individus doivent soumettre une déclaration officielle aux autorités du pays où ils se trouvent. Or, le risque que les autorités cèdent au «contrôle au faciès» est probable, surtout dans les grandes villes où se concentrent les communautés immigrées. On amplifierait ainsi des attitudes racistes et xénophobes en stigmatisant des populations, suspectes par leur seules différences. Si l'Europe des polices prend le dessus sur l'Europe de la citoyenneté, le danger de dérapage à l'intérieur de la société civile est grand. Le contrôle par des mesures restrictives qui se veulent préventives, risque de déclencher un effet pervers. «En effet, l'idéologie de la sécurité intérieure qui se présente comme seule façon d'éviter une flambée de violence et de criminalité, est peut-être elle-même productrice de violence, et ce n'est pas là le moindre de ses paradoxes. À force de surveiller certains groupes sociaux particuliers, à force de les traiter en criminels potentiels, on risque de multiplier les réactions de rejets par création d'une identité négative : les banlieues contre les centre-villes, les musulmans contre les laïcs et les chrétiens...²²»

Malgré l'harmonisation des politiques de visa et d'entrée sur les territoires nationaux et les mesures de lutte contre l'immigration clandestine, qui auront sans doute des répercussions sur les demandeurs d'asile, les protections pour les réfugiés sont, en principe, maintenues dans l'espace Schengen²³.

21. John HUNT, *Rapport sur l'Europe de 1992 et les politiques en matière de réfugiés*, Conseil de l'Europe, Doc. 6413, 12 avril 1991, p.5.

22. Didier BIGO, *op. cit.*, p.93.

23. Jacqueline COSTA-LASCOUX, *op. cit.*, p.287.

Cependant, s'il faut en croire James Hathaway, les outils de non-entrée (contrôle accru aux frontières extérieures, imposition de visas, contrôle par les transporteurs, etc.) et les outils d'isolement (traitement des demandes des Haïtiens depuis la base de Guantanamo, création d'un sanctuaire kurde temporaire en terre irakienne, fiction légale des «zones internationales» en France, etc.) permettent aux États d'éviter le conflit entre la rhétorique juridique de l'obligation et l'antipathie sociale face aux étrangers²⁴.

Les États engagés dans la voie de la libre circulation des personnes sont confrontés à une redéfinition de leurs pouvoirs régaliens. Ils doivent adapter leurs fonctions de contrôle et de répression tout en maintenant le fragile équilibre entre ces fonctions et le respect des droits fondamentaux des personnes. Le sommet de Maastricht a consacré, d'une certaine façon, la dissolution progressive de l'écart entre la démarche intergouvernementale et la politique communautaire. Plutôt que d'innover et d'ouvrir la voie à la définition d'une nouvelle citoyenneté pluridimensionnelle, ce sommet n'aura permis que d'accentuer la vision «répressive» qui autorise la criminalisation des demandeurs d'asile. «Toutefois, l'impératif de protection des réfugiés est amalgamé à ces questions plus sécuritaires : non seulement il ne fait pas l'objet de la réflexion indépendante qu'exigerait son statut de matière directement réglementée par le droit international général, mais il souffre nettement d'un «transfert d'illégitimité» en provenance des questions de criminalité qu'on lui déclare connexes²⁵.»

L'une des plus virulentes critiques à l'endroit de la Convention de Schengen découle du fait que les mesures employées tendent à «externaliser» le contrôle de l'immigration. Ce sont les pays limitrophes qui auront à assumer les demandeurs d'asile déboutés dès la frontière. Un effet d'entraînement forcera ces pays périphériques (et d'autres pays d'accueil comme le Canada) à adopter des mesures tout aussi restrictives.

2. Partage des responsabilités : consensus sur le concept de non-entrée

Introduit dans le cadre de la coopération multilatérale, le partage des responsabilités proposé par le HCR et accepté par les États, se voulait un engagement pour l'instauration d'une protection universelle des réfugiés. Mais, par d'étranges louvoiements les États sont parvenus à détourner de son sens original ce principe louable. Il en ressort un consensus sur le concept de non-entrée opposé à l'objectif original de protection universelle.

La Convention de Dublin relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile, démarche communautaire articulée par le groupe *Ad Hoc Immigration*, constitue un premier pas vers une harmonisation

24. James C. HATHAWAY, *op. cit.*, p.41.

25. François CRÉPEAU, «Protection des réfugiés et «zones internationales» des aéroports : convergences canadiennes et européennes», *Développements récents en droit de l'immigration*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 1993, p. 130.

du droit d'asile formel au niveau des Douze²⁶. Elle cherche à mettre fin au phénomène des réfugiés en orbite en éliminant la possibilité de requêtes multiples dans différents pays de la Communauté. Inspirée de l'Accord Schengen, la Convention de Dublin pousse toutefois moins loin la définition du pays de premier asile. Un système d'information est également prévu, mais différent d'un «sis» en ce que les données ne seront disponibles que sur demande de l'État contractant. L'information à échanger est détaillée dans la Convention même. Les motifs de la demande et toutes décisions affectant le demandeur sont transmissibles seulement si l'intéressé et l'État qui détient l'information accordent leur approbation²⁷.

De plus, un projet de convention communautaire sur le franchissement des frontières extérieures vise les aspects pratiques de l'entrée dans l'espace commun libéré par le démantèlement des frontières intérieures. Il s'agit d'encourager le développement d'une coopération effective par un contrôle affermi aux «frontières extérieures» et par l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique commune de visas. À cet égard, une liste commune de pays dont les ressortissants nécessitent un visa est prévue, de même que l'établissement d'un visa commun, valide dans toute la Communauté. De plus, l'introduction de la responsabilité des transporteurs dans les législations nationales et l'échange d'information sont également inhérents au texte.

Les critiques formulées à l'endroit de la Convention de Dublin rejoignent celles présentées à l'égard de l'Accord Schengen et ce bien que le HCR ait approuvé ces mesures pour résorber le phénomène des réfugiés en orbite. Ainsi, l'impossibilité de déposer des demandes successives est décrite du fait de l'absence d'harmonisation des politiques en matière d'asile. Puisque la Convention de Genève, dénominateur commun à tous les États membres de la CE, laisse toute latitude aux administrations nationales quant à l'application et à l'interprétation de la définition de réfugié, il en découle une hiérarchie des possibilités d'accès au territoire selon les pays d'entrée. L'interdiction de demandes multiples dans ce contexte peut s'avérer injuste et néfaste, tant pour les individus que pour les États à la législation plus souple²⁸.

L'échange d'information sur les demandeurs d'asile soulève également des inquiétudes quant à la conformité avec les instruments internationaux qui protègent la confidentialité des données. La *Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel*, élaborée au Conseil de l'Europe en janvier 1981 sert, en principe, de garde-fou pour contrer de tels abus au sein de la Communauté.

26. Groupe ad hoc immigration, *Inventaire en matière d'asile: procédure*, Bruxelles, 9 juillet 1991; *Modifications législatives et réglementaires intervenues au sein des États membres en matière de droit d'asile au cours de 1991*, Bruxelles, 12 février 1992; *Avant-projet de Convention parallèle à la Convention de Dublin du 15 juin 1990*, Bruxelles, 8 mai 1992; *Recueil de la pratique européenne en matière d'asile*, Bruxelles, 14 mai 1993, Sn 2836/93 WGI 1505.

27. John HUNT, *op. cit.*, p.8.

28. *Ibid.*, p.13.

Une dernière lacune relevée dans les deux Conventions (Schengen et Dublin) et dans le projet de convention sur le franchissement des frontières extérieures a été identifiée par l'absence de toute référence aux instruments relatifs aux droits de la personne, notamment la *Convention européenne des Droits de l'Homme*. Pourtant, le traitement des réfugiés et des demandeurs d'asile relèvent de ce contexte précis. Déjà plusieurs articles sont fréquemment invoqués dans la défense de ces personnes (l'article 3 sur le traitement inhumain ou dégradant, l'article 8 sur la vie privée et familiale et l'article 13 sur le droit à un recours efficace).

Dans la foulée de la Convention de Dublin, des discussions se poursuivent dans des forums élargis à d'autres pays occidentaux, dont le Canada. La possibilité d'ouvrir la Convention de Dublin à des pays non membres de la CE a été exclue, du moins tant que la ratification ne sera pas complétée. Cependant, on cherche activement à développer des mécanismes parallèles qui permettraient une meilleure coordination au niveau des pays industrialisés. Ces débats se déroulent dans le cadre des Consultations informelles. Les seize pays participants travaillent à l'ébauche de ce qui pourrait devenir un régime international des migrations. Diverses formes de coopération sont encouragées, dont le partage des responsabilités de l'État pour l'examen des demandes d'asile tel que promu par la Convention de Dublin. Le document du secrétariat des Consultations informelles qui présente la stratégie adoptée, insiste sur la nécessité de considérer tous les aspects de ce problème complexe, y compris le point de vue des pays d'émigration. Bien que les solutions proposées dans l'immédiat s'inspirent des développements européens en la matière, les travaux se poursuivent quant à la recherche de solutions à long terme qui permettraient de s'attaquer aux causes à l'origine des migrations forcées et d'adapter les instruments internationaux à la situation contemporaine²⁹.

II – Crispations sur la frontière

Tous ces efforts de coopération multilatérale ont permis une certaine convergence des politiques d'asile de la plupart des pays industrialisés. La tendance au repli sur soi, amorcée dès 1970 sur des bases nationales, semble acquérir encore plus de force dans les enceintes élargies. Malgré les discours officiels qui rassurent quant au respect de la Convention de Genève, l'analyse des mesures adoptées par les États laissent entrevoir la fragmentation de plus en plus importante du droit des réfugiés. L'érection d'obstacles systématiques à l'entrée sur les territoires des pays occidentaux, ignore les causes de l'exil. Le contrôle de l'immigration non désirée s'effectue au détriment des «vrais réfugiés», selon une pratique qui valorise davantage l'intégrité territoriale que le besoin réel de protection des individus.

29. Consultations intergouvernementales sur les politiques d'asile, de réfugiés et de migration en Europe, Amérique du Nord et Australie, *op. cit.*

Pour l'instant, les ententes arrêtées dans ces forums intergouvernementaux et les mesures qui en découlent au niveau national, se concentrent sur la prévention de l'effondrement des systèmes nationaux de reconnaissance du statut de réfugié en se limitant à diminuer les flux et en tâchant de partager le fardeau des responsabilités. Cependant, les mesures prises en ce sens ne sont pas précédées de la nécessaire harmonisation des aspects formel (organisation, durée des procédures et moyens de recours) et matériel du droit d'asile. La simple logique aurait voulu que l'on procède à une harmonisation minimale avant de développer des mécanismes de partage et de contrôle des flux.

Il est à craindre que cette harmonisation se fasse au détriment des réfugiés en révélant l'illusion du «droit fondamental de chercher asile et d'en bénéficier», droit proclamé dans la *Déclaration universelle des droits de l'Homme*. Ainsi, l'Allemagne vient-elle d'amender sa Constitution que l'on considérerait trop libérale en matière de droit d'asile. Ce compromis est perçu comme une avancée vers la réalisation de l'harmonisation européenne. M. Bangeman, vice-président de la Commission des Communautés européennes, assimile ce changement bénéfique au remplacement d'une simple politique d'asile par une politique d'immigration plus vaste³⁰. Étrange paradoxe par lequel on réitère d'une part la distinction fondamentale qui caractérise les deux problématiques et d'autre part, on loue l'avènement d'une forme de solution qui confond les différences.

A — Le Nord inaccessible : outils de non-entrée et outils d'isolement

Dans le cadre des discussions intergouvernementales, plusieurs mécanismes ont donc été élaborés pour pallier l'afflux de demandeurs d'asile. Concrètement, ces dispositions rendent la possibilité d'obtenir une protection beaucoup plus aléatoire pour les vrais réfugiés. Non seulement l'Europe, mais l'ensemble des pays industrialisés semblent vouloir se fermer devant l'afflux de ces «nouveaux barbares».

1. Coordination des politiques de visas et responsabilités des transporteurs

L'attitude protectionniste des États a mené à l'établissement d'une liste exhaustive de pays touchés par l'obligation de visas. Dans le but avoué de renforcer les contrôles frontaliers, les États du groupe de Schengen ont arrêté une liste de 110 pays dont les ressortissants doivent être munis de visas pour les séjours de courte durée. La convention de Dublin se limite à une sélection de 61 pays, incapable pour l'instant d'arriver à un consensus au sein des Douze. La logique restrictive adoptée dans les textes juridiques encourage davantage à un allongement de la liste qu'à sa diminution, puisqu'elle cumule

30. Martin BANGEMAN, «Le compromis allemand en matière de droit d'asile est utile pour faire progresser l'harmonisation européenne», *Information à la presse*, Commission des communautés européennes, Bruxelles, 10 décembre 1992.

les exigences des différents États impliqués³¹. Les premiers pays visés par ces mesures sont ceux du Maghreb et la Turquie, trahissant ainsi l'influence française et allemande à l'origine de la volonté pour enrayer les flux migratoires en provenance de ces régions (Accord de Saarbrücken de 1984).

Le risque inhérent à l'imposition de visas réside dans la probabilité d'écarter des personnes ayant réellement besoin de protection. Elles pourront difficilement demander un visa auprès des autorités de leur pays d'origine, responsables de la procédure d'admission³².

Dans le même esprit de restriction à l'entrée, depuis 1987, nombre de pays européens, de même que le Canada depuis 1989, ont entériné des dispositions juridiques qui leur permettent d'infliger des sanctions aux transporteurs qui débarquent des personnes sans titres de voyage ou munies de documents falsifiés. La Convention de Dublin exige des États membres un ajustement de leur législation nationale dans ce sens.

L'imposition de ces sanctions aux transporteurs contredit les principes fondamentaux de protection des réfugiés et viole l'engagement de coopérer avec le HCR dans ce domaine. Cet empêchement à la fuite d'un individu menacé s'avère incompatible avec l'essence même de la Convention de Genève. Celle-ci perd toute signification si les individus menacés n'ont pas accès aux territoires où l'instrument juridique acquiert toute sa force³³. En République fédérale allemande, de telles sanctions ont déjà été jugées inconstitutionnelles parce qu'elles entravaient le droit de demander l'asile³⁴. Cependant, les modifications qui viennent d'être apportées à l'article 16 de la Constitution allemande, qui assurait au droit d'asile une protection constitutionnelle, risquent de rendre ce jugement caduc. Elles pourraient autoriser de telles mesures, à l'instar d'autres pays européens. En plus, ces mesures nient les engagements de la Convention de Chicago de 1944 qui ne permet pas d'imposer des sanctions contre des compagnies aériennes sauf en cas de négligence grave³⁵.

De plus, ces dispositions juridiques transfèrent au personnel des compagnies de transport des obligations issues de conventions internationales qui relèvent des services d'immigration nationaux. Le personnel ne possède ni les connaissances en droit des réfugiés, ni les compétences décisionnelles effectives, ce qui ne peut que porter préjudice aux vrais réfugiés souvent incapables de se procurer les documents de voyage exigés.

31. Didier BIGO, *op. cit.*, p. 67.

32. Lode Van OTRIVE, *Rapport de la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures sur l'entrée en vigueur des conventions de Schengen*, Parlement européen, Communautés européennes, 5 octobre 1992.

33. Amnesty International, « Amnesty International's Concerns », *Brief submitted to the Legislative Committee on Bill C-86*, 29 juillet 1992, p. 5.

34. Conseil canadien pour les réfugiés, *Mémoire du Conseil canadien pour les réfugiés présenté au comité législatif sur le projet de loi C-86*, 30 juillet 1992, p. 16.

35. Lode Van OTRIVE, *op. cit.*, p. 26.

Finalement, ces initiatives engendrent un effet pervers. Tout en permettant de réduire le nombre de demandes d'asile, les conditions d'octroi de visas plus strictes, jointes au contrôle effectué par les transporteurs, contribuent à l'accroissement de l'illégalité et encouragent ainsi les réseaux de passeurs. De plus, les documents falsifiés qui pourront permettre aux réfugiés de franchir cette première barrière à la fuite, peuvent restreindre leurs chances d'accéder au processus de détermination de statut dans le pays d'accueil parce qu'ils affaiblissent la crédibilité de leur témoignage³⁶.

2. «Pays d'origine sûrs» et «Pays de premier asile»

Les États du Nord ont inventé deux nouveaux concepts, celui de «pays d'origine sûr» et celui de «pays de premier asile». Dans le premier cas, un pays est désigné sûr si on le considère non producteur de réfugiés parce qu'il respecte les droits de la personne. Cette évaluation est laissée aux seuls pays d'accueil qui peuvent, s'ils le désirent, prendre conseil auprès d'organismes indépendants compétents en la matière (HCR, Amnistie internationale, ONG). En définitive, c'est la perspective interne qui risque d'orienter les désignations et on peut craindre que celles-ci seront influencées par des considérations d'ordre politique, domestique et étrangère. Ainsi, l'Allemagne, forte de sa réforme constitutionnelle toute récente et d'une nouvelle loi sur la procédure d'asile, a-t-elle refoulé vers la République tchèque plusieurs Roumains qui s'étaient présentés à sa frontière en quête d'asile. Les Allemands considèrent la Roumanie comme un «pays d'origine sûr», bien que les populations tziganes y soient victimes de nombreuses violations des droits de la personne³⁷. Une application respectueuse de la Convention de Genève privilégierait davantage une détermination sur la base des cas individuels plutôt qu'une désignation par pays³⁸. S'il faut en croire Amnistie internationale, cette disposition introduit une présomption juridique voulant que les individus provenant de certains pays soient peu susceptibles d'avoir besoin de protection³⁹.

Le deuxième concept, celui de «pays de premier asile», fait référence au pays par lequel un demandeur d'asile aurait transité avant d'atteindre la frontière où il déposera sa requête. Ici encore, la désignation des «pays de premier asile» demeure la seule prérogative des États. Certaines ententes bilatérales (le Canada est sur le point de finaliser une telle entente avec les États-Unis) ou multilatérales (le groupe Schengen a conclu un Accord de réadmission avec la République de Pologne) peuvent être prises en ce sens, mais elles ne sont pas obligatoires. Ces mesures sont fort susceptibles de déclencher un effet boule de neige sur les pays limitrophes. Ceux-ci, incapables d'assumer seuls les flux ainsi détournés, procéderont tôt ou tard à

36. Conseil canadien pour les réfugiés, *op. cit.*, p.9.

37. François BROUSSEAU, «Tour de vis à Bonn», *Le Devoir*, 28 mai 1993.

38. Conseil canadien pour les réfugiés, *op. cit.*, p.5.

39. Amnesty International, «Amnesty International's Concerns», *Brief submitted to the Legislative Committee on Bill C-86*, 29 juillet 1992, p.9.

l'adoption de mesures similaires. Drôle de partage des responsabilités qui consiste en fait à les éviter en les reléguant au voisin le plus proche.

Le dénominateur commun minimal exigé de ces «pays de premier asile» réside dans leur adhésion à la Convention de Genève et au respect des droits de la personne. Cependant, ces critères ne prouvent rien. La simple ratification de la Convention de Genève n'équivaut pas nécessairement au respect des engagements qu'elle comporte. Il faudrait pouvoir s'assurer que l'esprit et la lettre de la Convention sont respectés dans les faits et que l'accès à un système juste et équitable de détermination du statut de réfugié soit effectivement possible. De plus, il faudrait pouvoir garantir que l'individu menacé ne sera pas retourné dans un pays où il risque d'encourir la persécution ou la torture. Les États comme le Canada, qui sont liés par la *Convention contre la torture*, demeurent responsables du sort réservé à la personne refoulée. Ces garanties ne vont pas de soi et on peut craindre que ce partage des responsabilités, sous la forme qu'il emprunte, effrite un peu plus le droit fondamental de l'individu à chercher asile.

D'autre part, le fait que le pays d'accueil soit reconnu pour son respect des droits de la personne ne garantit pas à l'individu sa protection par l'État, comme le prouve nombre d'assassinats de ressortissants étrangers en exil. Selon les organisations humanitaires, aucun État n'est à l'abri de certains abus et il serait dangereux de prétendre le contraire. De plus, comme dans le premier cas, on peut aussi craindre que des considérations politiques influencent les inscriptions sur la liste de «pays de premier asile», sans égard à l'état réel des droits de la personne dans ledit pays. Par ailleurs, les demandeurs d'asile ne peuvent se prévaloir d'aucune voie de recours relativement à ces décisions déterminantes pour leur vie, puisqu'il n'existe pas de structure supranationale.

3. Zones d'attente et zones internationales

Outre les mesures déjà énumérées qui cherchent à tarir à la source les flux migratoires, d'autres initiatives visent à exercer un contrôle plus sévère des arrivées aux ports d'entrée. L'accès au processus de détermination du statut de réfugié est rendu plus difficile grâce à des outils d'isolement des demandeurs d'asile, au manque d'information dont ils disposent sur leurs droits et par des conditions d'attente précaires.

Certains aéroports internationaux européens et même canadiens sont dotés de centres d'hébergement où sont retenus les demandeurs d'asile pendant le premier examen de leur requête. Dans le cas où ces centres sont inexistantes, les individus sont gardés dans une zone d'attente dans l'aéroport⁴⁰. Selon le pays où la demande est déposée, les conditions de «détention», sa durée ainsi que le traitement des individus, varient. Dans certains cas, les demandeurs d'asile pourront avoir droit aux services d'un interprète et à

40. Lord MACKIE of BENSHE, *op. cit.*, p.2.

l'assistance juridique. C'est la situation qui prévaut en Allemagne où le droit interne s'applique dans la zone d'attente. Cependant, les autorités n'informent pas formellement les personnes de leurs droits⁴¹.

Dans d'autres cas, ces zones circonscrites au sein des aéroports ou dans certains lieux à proximité des frontières terrestres correspondent à une sorte de «*no man's land*» qui permet, selon les administrations nationales, d'échapper au droit interne et international. Cependant, ce discours administratif fausse la réalité puisque ces «zones internationales» n'ont aucune base juridique en droit international⁴². Jusqu'aux changements récents apportés à la loi française (1992 et 1993) qui ont réglementé les zones d'attente, cette fiction juridique a permis à la France de refuser aux demandeurs d'asile l'aide d'interprètes et l'assistance juridique, ces services n'étant accordés qu'une fois l'individu admis dans le territoire français. Les demandeurs d'asile étaient donc retenus dans ces zones où ils étaient isolés, souvent dans des conditions déplorables.

Au Canada, la Charte canadienne des droits et libertés assure aux demandeurs d'asile la jouissance des droits de justice fondamentale garantis par cet instrument juridique. Cette protection constitutionnelle a été confirmée par la Cour suprême dans l'arrêt *Singh*. Cependant, un jugement de la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Dehghani* semble accréditer l'existence d'un espace «neutre» inspiré de la logique des zones internationales. Ce jugement ouvre la porte à la possibilité d'instaurer une sorte de «zone internationale» exempte de l'application de la Charte canadienne⁴³.

B — L'asile s'arrête à la frontière

Soucieux de préserver leur crédibilité de pays démocratiques et respectueux des droits de la personne, les États ont pris garde de ne pas toucher à la Convention de Genève. À chaque occasion, les gouvernements s'empressent de réitérer leur foi et leur engagement envers cet instrument humanitaire de base. Pourtant, comme nous venons de le voir, toutes les mesures adoptées afin de filtrer les criminels et les clandestins permettent aussi d'écarter les réfugiés, devenus par leur nombre et leur différence intrinsèque (raciale, culturelle, sociale) aussi indésirables que les premiers.

1. Des systèmes à la dérive

Sans vouloir entériner la thèse de l'invasion par le biais de l'immigration, force est de constater que les pays d'accueil occidentaux sont confrontés à un grave problème d'immigration et de réfugiés. Les pressions migratoires trahissent l'inefficacité des systèmes de reconnaissance du statut de réfugié. L'engorgement entraîne une lenteur administrative qui rend très complexe

41. MACKIE OF BENSHE, *op. cit.*, p.13.

42. *Ibid.*, p.8.

43. *Singh c. MEI* [1985], *Dehghani c. MEI* [1990].

l'expulsion *a posteriori* de demandeurs d'asile déboutés qui ont réussi entre-temps une certaine intégration à la communauté d'accueil.

Les sociétés d'accueil des pays industrialisés sont elles-mêmes sujettes à une transformation importante de leur mode de vie, conséquence de l'érosion de l'État-providence. Les ressources raréfiées obligent les gouvernements à la parcimonie et à une meilleure gestion des services publics. Il importe donc de trouver une méthode qui permette aux États de continuer à assumer leurs obligations internationales tout en tenant compte de leurs capacités réelles d'accueillir des réfugiés.

Ces préoccupations ont donné lieu dans plusieurs pays à l'instauration d'une procédure accélérée. En elle-même, cette innovation se présente comme une amélioration du système, mais sa mise en œuvre n'est pas aisée. De plus, ces procédures accélérées ont été orientées davantage vers l'identification rapide et le renvoi quasi automatique des non-réfugiés. L'élément incontournable de protection qui devrait sous-tendre toute décision relative aux demandeurs d'asile et le bénéfice du doute dont devrait jouir les demandeurs d'asile sont occultés au profit de la préservation du système et de l'espace territorial⁴⁴.

Abolition de recours, suppression ou érosion du bénéfice du doute en faveur du demandeur, isolation dans des zones internationales, renvoi expéditif des personnes dont les demandes sont déclarées manifestement non fondées, pays d'origine sûrs, pays de premier asile, toutes ces mesures restrictives mettent en lumière la difficulté des gouvernements à sauvegarder leurs systèmes tout en respectant les droits fondamentaux des individus qui se présentent à leurs frontières. Il est intéressant de noter que malgré l'accroissement des demandes d'asile, la persistance et l'émergence de nouveaux conflits un peu partout dans le monde et les efforts nationaux pour améliorer les systèmes, les taux de reconnaissance de statut ont diminué dans tous les pays occidentaux. Le Canada maintient un système considéré comme un des plus généreux en la matière, ce qui nuit à sa crédibilité auprès de ses partenaires européens. Pourtant, il faudra bien reconnaître tôt ou tard l'insuffisance et l'inadéquation des définitions, interprétations et autres constructions juridiques devant la dimension du problème humain⁴⁵.

2. De la survie du droit d'asile

À la lumière de ce qui précède, nous constatons que les démarches entreprises pour consolider les systèmes nationaux tendent davantage à contourner ou à déléguer les obligations qui découlent de la Convention de Genève plutôt que de garantir la protection universelle des réfugiés⁴⁶.

44. Guy GOODWIN-GILL, «Root Causes in the New World Order», *Notes for a Presentation to the Spring Session of the Canadian Council for Refugees*, Montréal, 28 mai 1992, p.7.

45. Guy GOODWIN-GILL, *ibid.*, p.7.

46. John HUNT, *op. cit.*, p.14.

Jusqu'à maintenant, même dans les forums multilatéraux, la problématique des réfugiés a été traitée selon la perspective très interne des États d'accueil. Le droit d'accorder l'asile, prérogative de l'État-nation, s'oppose à celui de le demander et d'en bénéficier, droit fondamental selon la *Déclaration universelle des droits de l'Homme*. La souveraineté nationale domine le débat et influence l'issue des discussions. Comme le démontrent les obstacles élevés par les administrations nationales, le principe de non-entrée remplace subtilement celui de non-refoulement comme pierre angulaire du droit international contemporain des réfugiés⁴⁷. Les gouvernements répètent sans se lasser qu'ils continuent à respecter et à assumer leurs engagements face à la Convention de Genève. Cependant, toutes les garanties de protection que cet instrument suppose, deviennent inopérantes si les demandeurs d'asile ne peuvent plus accéder aux territoires où elles s'appliquent.

Avec l'entrée en vigueur de sa nouvelle loi sur l'immigration, le Canada a entrepris de réévaluer ses programmes de sélection des réfugiés et des membres des catégories désignées pour considérations humanitaires à l'étranger⁴⁸. La proposition de réglementation permettrait d'échapper à la définition stricte et limitée de la Convention de Genève en autorisant la sélection en fonction du besoin de protection des individus, qu'ils se trouvent ou non dans leur pays d'origine. En cela, le Canada rejoindrait la proposition de Guy Goodwin-Gill qui voudrait voir le concept de protection aiguillonner les nouvelles politiques en matière de réfugiés. «The regime of international protection, and its national component parts, is overburdened, not so much by numbers, I suggest, as by categories and their implied consequences. The task now and ahead is to redefine those to be protected by the international community, within the context of today's movements and circumstances⁴⁹.»

Afin de respecter sa tradition humanitaire, le Canada cherche donc une façon de compenser le resserrement de ses contrôles à l'entrée par des programmes à l'étranger mieux adaptés. En privilégiant ce mode de fonctionnement, on pense être en mesure de se rapprocher de la source des problèmes et donc être plus susceptible d'identifier les individus qui ont un réel besoin de protection. Cependant, cette démarche confirme d'une certaine façon le fait que le droit d'asile demeure l'apanage de l'État d'accueil. Le droit de l'individu de chercher refuge est subordonné à ses capacités de fuite et au bon vouloir des pays d'accueil.

Comme on l'a vu plus haut, plusieurs mesures adoptées par les pays occidentaux visent justement à rendre le départ plus difficile si ce n'est improbable. Devant le désastre potentiel qui guette les systèmes nationaux, une partie de la solution peut résider dans un tri plus systématique dans les

47. James C. HATHAWAY, *op. cit.*, p.41.

48. Emploi et Immigration Canada, *Programmes de réétablissement du Canada : nouvelles orientations*, Consultations sur l'immigration 1993, Affaires des réfugiés, Groupe de la politique de l'immigration, janvier 1993.

49. Guy GOODWIN-GILL, *op. cit.*, p.3.

pays ou régions qui produisent plus de réfugiés. Cependant, le droit fondamental de chercher asile ne devrait pas être bafoué simplement parce que les gouvernements sont incapables de s'attaquer à la source des maux.

Conclusion

La victoire de la démocratie et des droits de la personne par le biais du capitalisme tarde à se manifester. Au contraire, les transformations qui s'opèrent dans le système international par la mise en place de zones de libre-échange, de marché commun et d'union politique entraînent un raidissement des États-nations. Les obstacles destinés à contenir les réfugiés et les migrants «économiques» hors des limites de leurs territoires accréditent la thèse de l'Empire face aux nouveaux barbares⁵⁰. Ces barrières érigées contre la nouvelle barbarie révèlent la prégnance de l'idéologie et de la réalité institutionnelle de l'État-nation et ce malgré la dissolution partielle de la souveraineté étatique. Selon James Hollifield, les migrations internationales révéleraient une contradiction entre le principal objectif économique de l'ordre international de l'après-guerre, la promotion des échanges, et les exigences nationales de souveraineté et de citoyenneté. L'immigration se présente comme un défi supplémentaire pour l'État-nation qui cherche à protéger ses pouvoirs⁵¹.

Le droit d'asile est donc menacé par la réduction du problème précis des réfugiés au phénomène plus général de l'immigration. La survie du droit d'asile dans les pays occidentaux demeure étroitement liée à la volonté et à la capacité des États-nations d'assumer les changements profonds d'un monde en mutation dont le rythme a encore été précipité par l'effondrement du bloc communiste. Il faudrait au départ une volonté politique réelle pour reconnaître la véritable nature des flux contemporains de réfugiés.

Depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, l'insertion des droits de la personne dans les lois constitutionnelles des États libéraux, les Chartes et conventions internationales a également érodé le monopole des États-nations. Désormais, les relations entre les individus et les États jouent un rôle déterminant dans la politique intérieure tout comme dans la poursuite des relations internationales. De plus, la fin de la guerre froide a atténué la capacité de l'État à occulter, ignorer ou légitimer les violations des droits de la personne grâce à sa sacro-sainte souveraineté nationale⁵². Les interventions humanitaires en Irak pour la cause des Kurdes et en Somalie ont ébranlé ce principe jusqu'à maintenant immuable en droit international.

50. Jean-Christophe RUFIN, *op. cit.*

51. James F. HOLLIFIELD, «Migration and International Relations: Cooperation and Control in the European Community», *International Migration Review, Special Issue: The New Europe and International Migration*, Center for Migration Studies, vol. 26, Été 1992, p.568.

52. Bernard WOOD, «Stratégies de développement et migrations: liens et enseignements possibles», *Migrations et coopération internationale: les enjeux pour les pays de l'OCDE*, Conférence organisée par l'OCDE, le Canada et l'Espagne, Madrid, 29 au 30 mars 1993, p.16.

Par ailleurs l'asile n'est plus perçu comme une véritable solution pour les réfugiés. Jusqu'à ce jour, il n'a été qu'une réponse aux symptômes du problème, sans s'attaquer vraiment aux causes de ces fuites. L'ampleur et la persistance des mouvements d'exil devraient forcer les États du Nord à chercher au-delà de leurs propres frontières des solutions au problème. L'élément de protection demeure incontournable, mais ne peut à lui seul, suffire à résorber les flux. De nouvelles formes de coopération intergouvernementale devraient encourager la protection et l'aide à des niveaux régionaux. D'autre part, des efforts devraient être investis dans la mise à jour des mandats des institutions afin de doter ces dernières de pouvoirs effectifs. Selon Goodwin-Gill la concertation intergouvernementale devrait miser sur l'édification d'un système institutionnel intégré destiné à gérer les mouvements de populations en prenant compte de la relation entre les déplacements massifs et la dépossession, la privation et la négation de droits⁵³.

La recherche d'une véritable solution au problème des réfugiés devra, tôt ou tard, admettre la nécessité d'une refonte du système international en dépassant le cadre exigu de l'État-nation. Déjà, la communauté internationale a reconnu le besoin de favoriser le développement afin de réduire les écarts. Comme l'indique le thème de la dernière conférence des pays de l'OCDE, migrations et développement sont intimement liés, les premières étant inversement proportionnelles aux niveaux de développement atteints. Pourtant, malgré cette reconnaissance, la mondialisation des marchés, sous la forme qu'elle emprunte actuellement, contribue à marginaliser encore davantage ceux-là mêmes que l'on devrait aider⁵⁴. Nous sommes encore loin d'une redistribution plus équitable des richesses mondiales.

Dans le paysage international et les espaces nationaux métamorphosés, qu'advient-il donc du droit d'asile ? L'espace Schengen et l'union politique européenne ont posé les jalons de ce que sera l'Europe de demain et probablement l'Occident dans son ensemble. L'aspect coercitif semble l'emporter sur la compassion, au détriment de l'élaboration de nouvelles solidarités internationales urgentes et indispensables. L'État-nation résiste aux changements en refusant d'actualiser les concepts de frontière, de souveraineté et de citoyenneté. Le repli sur soi qui caractérise les réactions gouvernementales correspond à une politique de l'autruche qui ne peut cependant prétendre maintenir le statu quo dans un monde où la mobilité et la pluralité d'appartenances sont devenus des valeurs⁵⁵. La prégnance de cette attitude protectionniste de la part d'États-nations désireux de conserver richesses et pouvoir ne peut s'accommoder d'un droit d'asile qui exige générosité et partage. Un droit d'asile que le «déficit d'hospitalité» prive de plus en plus de son sens.

53. Guy GOODWIN-GILL, *op. cit.*, p.6.

54. Bernard WOOD, *op. cit.*, p.18.

55. Jacqueline COSTA-LASCOUX, *op. cit.*, p.282.